



TEXTO DE REFERÊNCIA

Módulo I

Políticas públicas no federalismo brasileiro: competências das esferas de governo na gestão das políticas públicas

Aula 4

Finanças públicas no Brasil – formas e mecanismos de arrecadação e os critérios para a partilha das receitas e alocação dos recursos

Sistema Tributário Nacional e a Questão Distributiva

Eduardo Caldas¹

Alexandre Gaino²

O texto apresentará a estrutura tributária brasileira mediante análise sob a perspectiva da distribuição da carga tributária entre os entes federados e os agentes econômicos, e dos mecanismos de apropriação dos tributos (recursos públicos) por meio de sua alocação orçamentária. Contextualizará o sistema tributário nacional, relacionará a carga tributária vigente nos entes da federação, e identificará a incidência tributária entre os agentes e qualificará o sentido distributivo dos tributos no Brasil. Tratará ainda de três questões centrais para o debate. A primeira diz respeito à formação da carga tributária nacional, ou seja, auxiliará para entender "quem paga a conta". A segunda apresentará quem e como se decide sobre a alocação dos recursos arrecadados da sociedade pelo Estado brasileiro. E encerrando apresentará o sistema orçamentário nacional mediante a composição do ciclo orçamentário, a alocação dos recursos em programas de políticas públicas e a questão da distribuição e redistribuição dos recursos.

¹ Formado em Economia (FEA/USP), mestre em Administração Pública e Governo (EAESP-FVG) e em Ciência Política (FFLCH-USP). Atualmente é doutorando em Ciência Política (FFLCH-USP).

² Formado em Economia (DEA/USP), Pós-graduando em Desenvolvimento Local OIT, Diretor Adjunto de Desenvolvimento Econômico da Prefeitura Municipal de Santo André.



INTRODUÇÃO

O processo de fortalecimento das instâncias locais de governo, conhecido como descentralização fiscal, tem sido visto como uma das formas de melhorar a eficiência alocativa do setor público e de conter a intervenção estatal na economia. Por um lado, a descentralização fiscal aproximaria a gestão pública dos cidadãos, concorrendo para o incremento da democracia, da cidadania, da responsabilidade social e para o melhor atendimento das necessidades da população. Paralelamente, argumenta-se que a descentralização contribuiria para introduzir concorrência na provisão de serviços públicos locais, com salutar efeito sobre a gestão pública.

Mas, ao lado desses aspectos favoráveis, diversas críticas e pontos negativos são ressaltados por seus opositores. Aumento das disparidades regionais, dificuldades no controle macroeconômico, geração de gastos públicos desnecessários (com (Câmaras) municipais, por exemplo), aumento da corrupção e perda de eficiência são algumas das conseqüências negativas freqüentemente levantadas.

Em meio a essa polêmica, vários trabalhos empíricos foram produzidos para verificar se, de fato, a descentralização fiscal contribuiria, ou não, para a redução do tamanho do setor público. Embora os resultados obtidos tenham levado a conclusões contraditórias, o entendimento sobre as relações entre federalismo fiscal e performance pública saiu bastante favorecido. Foi possível perceber que a descentralização fiscal, por si só, não é suficiente para o controle ou o aperfeiçoamento da atuação pública. Vários requisitos precisam ser observados para que o processo aconteça de forma adequada, como, por exemplo, a natureza das transferências existentes entre esferas de governo, a capacidade de cooperação entre elas e o grau de autonomia para contrair empréstimos.

O mais importante, no entanto, é que essas controvérsias trouxeram à tona o caráter fundamental para a gestão pública dos arranjos institucionais que se formam no interior e entre os diversos níveis do setor público, e entre estes e o setor privado, tanto no tocante à eficiência como em relação ao controle social de suas prioridades. Nessa perspectiva, tornou-se evidente que a estrutura de funcionamento do setor público reveste-se, necessariamente, de incentivos comportamentais. A atuação do governo gera diversas situações em que interesses



são confrontados, nem sempre com simetria de informações. Diante disso, abre-se espaço para relações de agenciamento entre as partes, passíveis de não resultar no atendimento dos interesses coletivos. Assim, a questão fiscal deve ser entendida dentro do campo da economia política da administração pública, na medida em que não é condicionada apenas por elementos econômicos, mas que também concorrem para sua determinação elementos de natureza política e institucional, os quais caracterizam as relações sociais.

Desta forma, o Sistema Tributário acarreta na divisão da sociedade em dois grupos fundamentais: ganhadores e perdedores. Os ganhadores são aqueles que podem usufruir de benefícios proporcionados direta ou indiretamente pelo conjunto tributário nacional, suas demandas encontram-se nas agendas políticas e desta maneira são favorecidos na questão distributiva. Já os perdedores, são aqueles que, a incidência tributária é mais sentida, além disso, em diversos momentos recentem-se da proteção social necessária, a qual deveria ser proporcionada pela utilização dos recursos advindos do Sistema Tributário Nacional.

O bem-estar das pessoas não depende apenas de suas rendas individuais, mas, principalmente, do resultado da repartição da renda de todos os membros de cada grupo familiar. Nesse sentido, o nível de bem-estar está mais associado à renda familiar, resultado da dinâmica distributiva da família como unidade solidária de consumo e rendimento, do que às rendas individuais. Ademais, pode-se argumentar que a distribuição da renda familiar per capita disponível, isto é, a renda por integrante da família após a incidência dos tributos diretos, tem mais relevância como determinante do bem-estar do que a do rendimento bruto das pessoas ou das famílias. A relevância do imposto de renda para fins da mensuração do impacto distributivo está associada ao seu caráter de progressividade e ao seu pequeno grau de transferência, isto é, o imposto de renda é capaz de reduzir de forma mais acentuada a renda do fator sobre o qual incide sem ser transferido para os preços.

No Brasil, em função de sua base contributiva restrita, os efeitos distributivos do imposto de renda seriam limitados, pouco reduzindo a desigualdade de renda bruta. O que se pretende aqui é medir a grandeza do efeito distributivo teórico do imposto de renda pessoa física (IRPF) quando se comparam os graus de desigualdade na distribuição da renda bruta e da renda líquida, levando em conta, explicitamente, a composição familiar. Do ponto de vista do imposto, a intensidade do seu efeito distributivo depende, por um lado, da estrutura de alíquotas e, por outro, das regras de deduções autorizadas.



1. Carga Tributária e Sua Evolução

O conceito de Carga Tributária Bruta refere-se à relação entre o montante total da receita de natureza tributária, arrecadada em determinado período, e o Produto Interno Bruto (PIB)³ nesse mesmo período. Procurando atingir a definição econômica mais ampla, considerou-se no cálculo da carga tributária, além dos impostos, taxas e contribuições de melhoria, as contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais e econômicas, e, por fim, as contribuições para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

Com relação à evolução da carga tributária ao longo do tempo, podemos iniciar nossa análise em 1947, quando teve início o registro sistemático das contas nacionais do Brasil. Neste período, a carga tributária brasileira era de 13,8% do PIB. Desde então, apresentou um crescimento lento até atingir 18,7% do PIB em 1958. A partir daquele ano, iniciou uma trajetória de queda, chegando em 1962, em meio à crise institucional, a 15,8% do PIB. Nos anos seguintes, marcados pela mais profunda reforma tributária por que passou o país, recuperou sua tendência ascendente.

A reforma da década de 60 criou um sistema tributário que, a despeito de pecar contra a equidade e o grau de centralização, era tecnicamente avançado para a época. Adotou-se a tributação sobre o valor adicionado tanto para o principal imposto estadual como para o imposto federal sobre produtos industrializados, técnica cuja adoção estava prevista para países da Comunidade Econômica Européia mas que, naquela época, era utilizada apenas na França. Reduziu-se drasticamente a tributação cumulativa, que ficou restrita à tributação dos serviços e aos impostos únicos sobre combustíveis e lubrificantes e sobre energia elétrica. Reformulou-se o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, ampliando consideravelmente seu poder arrecadador. Promoveu-se substancial melhoria na qualidade da administração fazendária. Completado o período em que se fez a Reforma Tributária (1964-

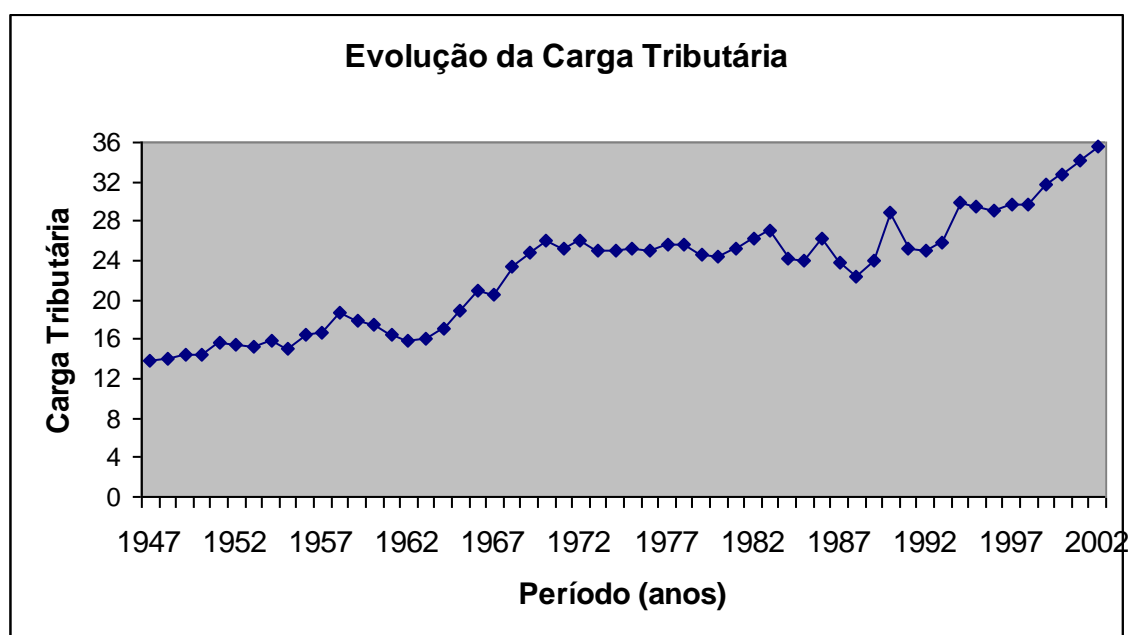
³ PIB – Produto Interno Bruto – é a soma de todos os bens e serviços produzidos em determinado território (país) ao longo de um determinado período de tempo (ano). Explicar mais o PIB e as formas de mensuração.



1967), a carga tributária atingiu um patamar em torno de 25% do PIB, estabilizando-se nesse nível no final dos anos 60 e ao longo de toda a década de 70.

A despeito da recessão do início da década de 80, a carga tributária manteve-se nesse nível, até mesmo crescendo um pouco mais até 1983. A partir daí observa-se nova fase de declínio que perdura pelo restante da década. Após o resultado excepcionalmente obtido, em virtude do Plano Collor, em 1990 (28,8% do PIB), restabelece-se o patamar do início da década de 80. Com a estabilização da economia decorrente do Plano Real, a carga tributária volta a crescer e, após passar por um máximo em 1994 (29,8% do PIB), manteve-se em um patamar ao redor de 29% do PIB. Em suma, a despeito de algumas quedas e de patamares que perduraram por longo tempo, a carga tributária mostra uma tendência claramente ascendente ao longo dos últimos 50 anos. O crescimento é, de um modo geral, lento; mas, em duas ocasiões — nos triênios 1967/69 e 1994/96 —, houve mudanças rápidas para patamares mais altos. No primeiro caso, o resultado é fruto da profunda reforma tributária realizada; no segundo, da estabilização da economia conseqüente ao Plano Real.

O comportamento de estabilidade da carga tributária permanece até 1998, ano no qual seu patamar alcança 29,6%, sendo que a partir daí a carga tributária volta a esboçar um comportamento de alta, alcançando em 2002 a porcentagem de 35,6%. Essa trajetória de crescimento permanece até os anos mais recentes.



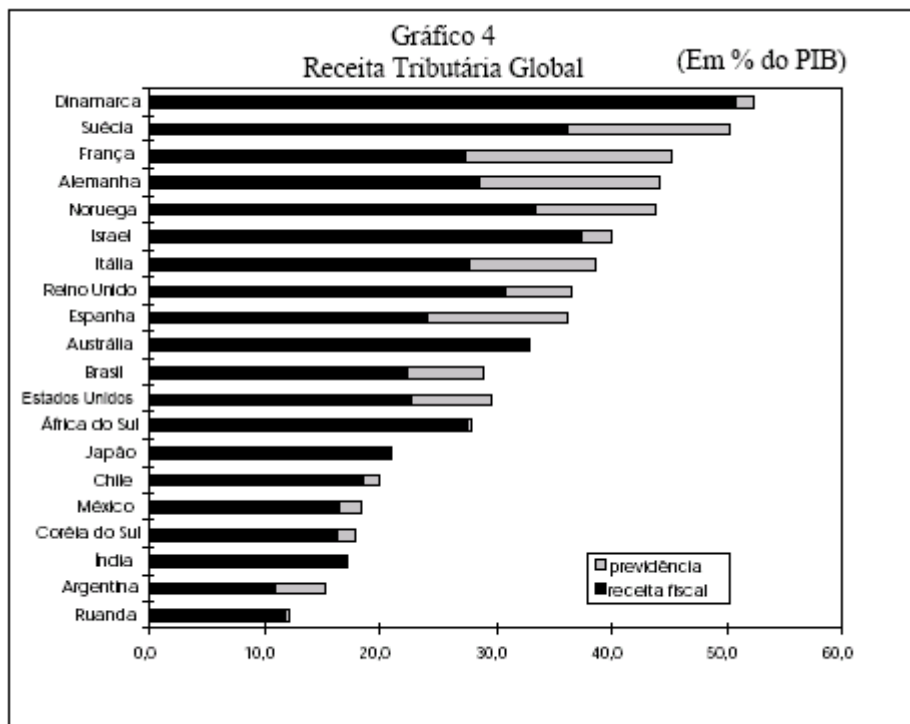


- FONTE: INFORME-SE N° 54 BNDES

Um exercício interessante seria a confrontação da carga tributária brasileira com as aplicadas em outros países. Entretanto, deve-se registrar que a comparação de cargas tributárias de diferentes países é um exercício de precário poder analítico. São tantas as diferenças entre os sistemas tributários e, principalmente, entre as sociedades sobre as quais as cargas incidem que pouco se pode concluir da mera comparação de números que as representam. Mesmo assim, podemos a título de exposição realizar uma comparação genérica, a qual é apresentada no Informe-se N° 54 do BNDES, ressalta-se que os dados apresentados a seguir encontram-se em diferentes bases de ano, mesmo assim, em virtude das alterações de carga tributária não se processarem em curto espaço de tempo, as análises comparativas podem ser realizadas sem comprometer as conclusões alcançadas.

Os países europeus são os que apresentam maior carga tributária, em alguns casos ultrapassando a marca dos 50%⁴. Entre os países latino-americanos observados (Brasil, Chile, México e Argentina), a carga tributária média é inferior a 20%, sendo o Brasil aquele que apresenta a maior proporção (acima de 30% do PIB).

⁴ De modo geral, parcela considerável da receita tributária destina-se ao financiamento da previdência social, se excluirmos tal parcela, verifica-se que a carga tributária dos países europeus torna-se bem mais próximas aos dos demais países.



2. Sistema Tributário Nacional

A fim de possibilitar a análise das finanças públicas dentro do ambiente federativo, considerando-se o fator da descentralização fiscal e tributária, deve-se buscar inicialmente compreender a classificação dos tributos brasileiros. Esta tipologia é apresentada a seguir, sendo essencial estabelecer as incidências destes tributos, tanto no que se refere às esferas federativas, quanto ao tocante de incidência sobre os fatos geradores dos tributos (renda, patrimônio, bens e serviços, entre outros).

a. Tipologia de Tributos

A Constituição Federal estabelece, em seus artigos 145-162, as espécies de tributos – impostos, taxas e contribuição de melhoria – os limites do poder de tributar e a competência tributária de cada ente federado – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – e, finalmente, a repartição da receita tributária.



Num Estado federado é de suma importância, do ponto de vista tributário, estabelecer as competências legislativas, administrativas e de fiscalização de cada ente federado, em relação a cada um dos tributos⁵. Como argumenta Amauri:

“Quanto às possibilidades de divisão de receitas, especialmente de divisão tributária, a questão mais é a referente aos diferentes tipos de impostos – sobre renda, consumo, riqueza – e sua atribuição aos diferentes níveis de governo. Normalmente a maior parte dos impostos acabam sendo considerados como “melhor” atribuídos às esferas centrais, especialmente em função da mobilidade dos fatores sobre os quais incidem os impostos. Pois quando cobrados localmente, tendem a gerar distorções, como a exportação de tributos e ineficiências alocativas. Ao inverso resta às esferas locais, em geral, os impostos sobre fatores imóveis (terra e propriedade) e taxas relativas a determinados serviços públicos. Dado que estas formas de arrecadação não tendem a gerar recursos suficientes para atender às necessidades das esferas locais, existe a necessidade de se desenhar algum sistema de transferências de receita entre as esferas centrais e as locais⁶.”

Essas questões e principalmente aquela relacionada à receita disponível de cada ente federado estão estritamente relacionadas com as atribuições e competências em termos de execução e provisão dos serviços públicos. Aliás, este é um tema recorrente entre os teóricos do federalismo fiscal⁷. Musgrave e Musgrave (1980) e Bird (1993), por exemplo, definem competências e atribuições públicas “vinculadas” aos tributos arrecadados. Esses autores, no entanto, não consideram em seus modelos, as possibilidades de transferências intergovernamentais.

⁵ O Código Tributário Nacional (Lei 5.172/66), define os Tributos; o fato gerador, o base de cálculo e o contribuinte dos impostos; as taxas; e a contribuição de melhoria. No entanto, a regulamentação das taxas e da contribuição de melhoria (seus fatos geradores, base de cálculo e contribuintes) não estão definidas no referido Código Tributário.

⁶ GREMAUD, Amaury P. “A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro e os Diferentes Sistemas de Repartição de Receitas em um Estado Federativo”.

⁷ O termo Federalismo Fiscal, como indicam Moraes e Aguirre (1997) está imbuído de certa carga ideológica, referente à teoria do Federalismo mais tradicional. A questão fiscal, depois de uma primeira fase mais ortodoxa e fortemente embasada na teoria neoclássica, também foi tratada por autores institucionalistas como Buchanan e Olson, dentre outros.



Como visto, uma primeira classificação dos tributos leva em consideração as competências das esferas federativas com relação ao poder de tributar, ou seja, quais tributos são de atribuição das diferentes esferas governamentais. Sob outro ponto de vista, os tributos podem ser categorizados pelas incidências aplicadas, ou seus fatos geradores.

As formas segundo as quais os impostos são aplicados determinam as influências dos mesmos na operação da economia, ou seja, na atuação dos consumidores e das firmas privadas, e essas influências caracterizam os seus efeitos econômicos. Sob este ponto de vista, podemos classificar os tributos em:

- Tributos ligados à renda e a propriedade: os quais incidem sobre a geração de renda corrente e sobre o acúmulo desta renda ao longo do tempo, no formato de um estoque de renda, correspondente à propriedade.
- Tributos ligados à produção e importação: os quais incidem sobre o ato de transformação de matéria-prima e/ou sobre o ato de prestação de serviços e, sobre a importação de produtos e serviços.

No caso brasileiro, apresenta-se abaixo uma relação de tributos segundo sua classificação nas Contas Nacionais:

Classificação dos Tributos em Contas Nacionais

1. Impostos ligados à produção e à importação:
 - a. Impostos sobre Produtos:
 - i. Impostos sobre o valor adicionado: IPI e ICMS;
 - ii. Outros Impostos sobre Produtos: Imposto sobre Exportação, Imposto sobre operações mobiliárias e Imposto sobre Serviços.
 - b. Imposto sobre Importação
 - c. Outros Impostos Ligados à Produção: Impostos sobre a folha de pagamento, Contribuição do salário educação, Contribuição para Sesi, Sesc, Senai e Senac, Taxa de poder de polícia, Taxa de prestação de serviços, Contribuição p/ fundo investimento social (COFINS) e Contribuições para o PIS / PASEP.
2. Impostos ligados a Renda e a Propriedade:



- a. Impostos sobre a Renda: IRPF e IRPJ.
- b. Impostos sobre a Propriedade: IPTU, IPVA, IPMF/CPMF, Contribuição Social sobre Lucro de Pessoa Jurídica
- c. Contribuições aos Institutos Oficiais de Previdência
- d. Contribuições Previdenciárias do Funcionalismo Público

b. Incidência sobre entes da Federação

Apresenta-se nesta seção as participações dos três níveis de governo na arrecadação e nos recursos tributários disponíveis, a partir de 1960, considerando-se ainda os efeitos advindos dos processos de transferências intergovernamentais. Também é apresentado no final da seção um quadro que inclui uma análise preliminar sobre o período de 1947 até 1964.

Na primeira metade da década de 60, a União, os estados e os municípios eram responsáveis por cerca de 64%, 31% e 5% da arrecadação, respectivamente. Computadas as transferências, cabiam aos três níveis de governo, na mesma ordem, em torno de 60%, 34% e 6% em 1960. Por força da Emenda Constitucional nº 5/61, de 21 de novembro de 1961, que reforçou o sistema de transferências intergovernamentais, os últimos percentuais sofreram significativa alteração. Assim, em 1965, em meio à reforma tributária que se processava, a União mantinha em torno de 55% dos recursos disponíveis para o setor público, cabendo a estados e municípios cerca de 35% e 10% deles, respectivamente.

A reforma tributária de 1964/67 compunha uma estratégia de desenvolvimento segundo a qual a orientação e o controle do processo de crescimento caberiam ao governo federal, o que exigia a centralização das decisões econômicas. Quanto ao setor privado, suas decisões podiam ser moldadas por meio dos incentivos fiscais. Em relação ao setor público, era necessário o comando central dos impostos que fossem primordialmente instrumentos da política econômica — como os impostos sobre o comércio exterior e sobre operações financeiras —, bem como da forma de utilização dos recursos tributários. A reforma previa, no entanto, que as unidades subnacionais contassem com recursos suficientes para desempenhar suas funções sem atrapalhar o processo de crescimento, principalmente por



meio da arrecadação do ICM e de um sistema de transferências intergovernamentais, que garantia receita para unidades cuja capacidade tributária fosse precária.

Depois de concluída a reforma tributária (1964-67), os estados sofreram limitações adicionais no seu poder de tributar e, já em 1968, no auge do autoritarismo, também as transferências foram restringidas. O Ato Complementar nº 40, de 13 de dezembro de 1968, reduziu de 10% para 5% os percentuais do produto da arrecadação do IR e do IPI destinados ao FPE (Fundo de Participação dos Estados) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), respectivamente. Em contrapartida, criou o Fundo Especial (FE), cuja distribuição e utilização dos recursos era inteiramente decidida pelo Poder Central, destinando a ele 2% do produto da arrecadação daqueles tributos. O Ato também condicionou a entrega das cotas dos fundos a diversos fatores, inclusive à forma de utilização dos recursos. A autonomia fiscal dos estados e municípios foi reduzida ao seu nível mínimo, e nele permaneceu até 1975.

Assistiu-se, então, a uma crescente concentração tanto da arrecadação como dos recursos disponíveis na União. Os estados e municípios começaram a esboçar reações ao baixo grau de autonomia, o que sustou o processo de centralização das decisões a que haviam sido submetidos e gerou a Emenda Constitucional nº 5/75, que elevou os percentuais de destinação de recursos ao FPE e ao FPM a partir de 1976. Ainda assim, a concentração atingiu um máximo em 1977, ano em que o governo central arrecadou nada menos que 76% do montante de tributos, mantendo disponíveis para si, após as transferências, 69,1% dele. A redução dos recursos disponíveis foi mais severa nos estados, que, em 1977, contaram com apenas 22,3% do total, enquanto os municípios tiveram participação de 8,6%.

As iniciativas para promover a desconcentração de recursos por medidas legais, como a mencionada Emenda Constitucional nº 5/75 e a nº 17/80, não surtiram qualquer efeito até 1983. Tais emendas elevaram progressivamente os percentuais do produto da arrecadação do IR e do IPI destinados ao FPE e ao FPM que, de 5% em 1975, atingiram 10,5% em 1982 e 1983. Contudo, em 1983, as participações da União tanto na arrecadação, como na receita tributária disponível do setor público, alcançaram picos históricos (76,6% e 69,8%, respectivamente). Em outras palavras, a cada ação de descentralização dos recursos corresponderam reações da União que a neutralizaram.



A partir de 1984, observa-se um forte processo de desconcentração dos recursos. Ele foi, em parte, consequência da Emenda Constitucional nº 23/83, que elevou os percentuais do FPE e do FPM para 12,5% e 13,5%, respectivamente, em 1984, e para 14% e 16%, a partir de 1985, e fechou brechas legais que haviam permitido anteriormente à União reduzir as bases sobre as quais incidiam os percentuais dessas e de outras participações dos estados e municípios na receita tributária. As transferências da União cresceram até atingir o máximo de 16% de sua receita tributária em 1988. Mas não foi apenas o aumento do montante das transferências que provocou a desconcentração. Ela resultou também da perda do poder de arrecadar da União, fenômeno que não se reproduziu no nível estadual. Assim, a participação da União na arrecadação dos três níveis de governo caiu cerca de cinco pontos percentuais entre 1983 e 1988, enquanto sua participação no total da receita tributária disponível teve uma queda de quase 10 pontos percentuais no mesmo período.

Foi nesse ambiente que se deu início, no primeiro trimestre de 1987, ao processo de elaboração da nova Constituição. A reação a 20 anos de concentração do poder político alçou o fortalecimento da Federação à condição de seu principal objetivo no que toca ao Estado brasileiro. Tal objetivo exigia, no que diz respeito às finanças públicas, o aumento do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios, a desconcentração dos recursos tributários disponíveis e a transferência de encargos da União para aquelas unidades.

Quanto à desconcentração dos recursos disponíveis, a nítida preferência demonstrada pelos governos subnacionais por recursos transferidos sua vis-à-vis obtenção mediante esforço tributário próprio resultou, em face da omissão das autoridades fazendárias federais no processo de concepção do sistema tributário, no excessivo aumento das transferências. Os percentuais do produto da arrecadação de IR e IPI destinados ao FPE e ao FPM foram, outra vez, progressivamente ampliados, chegando, a partir de 1993, a 21,5% e 22,5%, respectivamente. O montante transferido pelos estados para os municípios também cresceu consideravelmente, tanto pelo alargamento da base do principal imposto estadual como pelo aumento do percentual de sua arrecadação destinado àquelas unidades, de 20% para 25%. Criou-se ainda uma partilha de IPI, cabendo aos estados 10% da arrecadação do imposto, repartida em proporção às respectivas exportações de produtos manufaturados. Desse montante, 25% são entregues pelos estados a seus municípios. O FE foi extinto, contudo mais



que o seu montante (3% da arrecadação do IR e do IPI, em vez dos 2% que compunham o fundo) é destinado a programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, pelas instituições financeiras federais de caráter regional.

De acordo com Barrera e Roarelli (1995), “as transferências intergovernamentais constituem um mecanismo de distribuição de recursos de origem fiscal entre unidades de governo de igual ou diferente hierarquia, destinadas a complementar as verbas que lhes são necessárias para o adequado cumprimento dos encargos de suas respectivas competências”.

Em termos econômicos, como é amplamente discutido entre os teóricos do federalismo fiscal, o mecanismo de transferências justifica-se por dois motivos:

- Ocorrência de custos e benefícios externos associados a determinado tipo de serviços públicos, e;
- Em decorrência das desigualdades regionais (espaciais) e funcionais do crescimento econômico, que determinam o volume de arrecadação e de autofinanciamento das unidades de governo (estados e municípios).

Os mecanismos de transferência de recursos fiscais em um Estado federativo supõem um perfil de distribuição de competências e encargos entre as esferas de governo, desde a administração da justiça e a preservação do patrimônio da comunidade até a provisão de bens e serviços públicos e/ou meritórios em sua respectiva jurisdição ou “área de influência”.

Como enfatizam Barrera e Roarelli (1995), “os estudiosos das finanças públicas apontam a existência de postulados de racionalidade que permitiram subsidiar o desenho de um sistema fiscal federativo. Tal “rationale” estabelece, em primeiro lugar, que a distribuição de encargos deve anteceder a distribuição de competências tributárias entre as diversas esferas governamentais; e, em segundo lugar, que a distribuição deve orientar-se pelo princípio da responsabilidade sobre a provisão de serviços públicos em função da sua respectiva área de benefício. Dessa forma, serviços cujos benefícios são “apropriados” localmente deveriam corresponder aos órgãos locais, enquanto aqueles de alcance nacional corresponderiam ao governo federal”.



A perda de recursos disponíveis da União, resultante tanto do aumento das transferências como da eliminação de cinco impostos, cujas bases foram incorporadas à do ICM dando origem ao ICMS⁸, requereria ajustes, o mais óbvio dos quais — e compatível com o objetivo de fortalecer a Federação — era a descentralização de encargos. A Constituição de 1988 não previu os meios, legais e financeiros, para que se desenvolvesse um processo ordenado de descentralização de encargos. Ademais, a seguridade social e a educação e mais tarde a saúde, áreas de atuação governamental onde há maior volume de atividades descentralizáveis, foram contempladas com garantia de disponibilidade de recursos no nível federal.

Desde a promulgação da Constituição (1988) ocorreu, como esperado, uma mudança na distribuição das receitas entre os três níveis de governo. Desde o início da vigência do novo sistema tributário, a receita própria da União — exceto em 1990 — foi inferior aos patamares anteriormente alcançados; o crescimento da carga tributária ocorreu nos estados e municípios, proporcionalmente mais nos últimos, onde a arrecadação quase dobrou em relação aos níveis históricos. O quadro das receitas tributárias disponíveis mostra resultados semelhantes. Verifica-se, porém, que os estados, que desde 1976 eram beneficiários líquidos das transferências, passam a ter receita disponível menor do que a arrecadada, embora seu nível seja superior aos registrados em quase todos os anos desde então.

Como apresentado no quadro 1, de 1967 a 1988, os municípios participavam da distribuição dos recursos tributários da União e dos Estados, nos seguintes termos:

- Fundo de Participação dos Municípios (FPM), composto por 10% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e 10% do Imposto sobre a Renda (IR), em 1967⁹;
- Quota-Parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) representada por 20% do produto da arrecadação do referido tributo;
- Transferências da União para Estados, Distrito Federal e Municípios, de 40% do produto da arrecadação do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL); 60% do

⁸ A base de arrecadação do ICM foi ampliada pela incorporação do IUM – **Imposto Único sobre Minerais**, IEE – **Imposto sobre Energia Elétrica**, IUCL – **Imposto Único sobre Combustíveis Lubrificantes**, Imposto sobre Serviços de Comunicação e Transportes, anteriormente definidos como competência da União, que resultaram no ICMS.

⁹ Ainda neste capítulo, trataremos com maiores detalhes das especificidades e da evolução do Fundo de Participação dos Municípios.



Imposto Único sobre Energia Elétrica (IEE); e 90% do Imposto Único sobre Minerais (IUM);

- Transferência de 100% do produto da arrecadação do Imposto Territorial Rural.

A partir de 1988, ainda como apresentado no quadro 1, essa participação foi ampliada, e os municípios começaram a participar da distribuição dos recursos do país nos seguintes termos:

- Fundo de Participação dos Municípios (FPM), composto por 21,5% do IPI e 21,5% do IR;
- Quota-Parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) representada por 25% do produto da arrecadação do referido tributo;
- Fundo de Ressarcimento das Exportações, representado por 10% do produto da arrecadação do IPI;
- Transferência de 50% do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);

Quadro 1

Transferências Intergovernamentais e Partilhas de Receitas, por ano (1967-1988)

1967	1988
<ul style="list-style-type: none"> - Fundo de Participação dos Estados (10% do IR + 10% do IPI) - Fundo de Participação dos Municípios (10% do IR + 10% do IPI) - 40% do IUCL, 60% do IUEE e 90% do IMU transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios. Receita do ITR atribuída aos municípios - 20% do ICM atribuído aos Municípios 	<ul style="list-style-type: none"> - Fundo de Participação dos Estados (21,5% do IR + 21,5% do IPI) - Fundo de Participação dos Municípios (22,5% do IR + 22,5% do IPI) - Fundo de Ressarcimento das Exportações (10% do IPI) - Receita do ITR atribuída aos Municípios - Fundo de Desenvolvimento Regional (NE, N e CO) – 3% da Receita do IR + 3% do IPI - 25% do ICMS atribuídos aos Municípios



	- 50% do IPVA atribuídos aos Municípios
--	---

Fonte: Constituições de 1967 e 1988 e REZENDE, Fernando. Revista de Economia Política. Volume 15, nº3 (59), 1995.

Foi nos municípios que ocorreram os maiores ganhos. Em 1996, os municípios tiveram uma participação de 16,7% no montante de recursos disponíveis, praticamente o dobro da que apresentaram na década de 70 e nos quatro primeiros anos da década de 80. Deve-se registrar, porém, que os benefícios da reforma tributária de 1988 não se distribuíram uniformemente. Graças à manutenção dos critérios de rateio do FPM que vigoravam anteriormente, os de médio e grande portes beneficiaram-se proporcionalmente menos que os pequenos. Em outras palavras, nos municípios mais densamente povoados, onde a demanda por serviços de infraestrutura urbana é maior, o crescimento dos recursos foi relativamente menor.

O resultado efetivo dessas alterações tributárias pode ser observado na Tabela 1, que descreve a participação percentual dos três níveis de governo na arrecadação e disposição final da receita tributária total. Considerando que o crescimento da arrecadação é permanente ao longo dos anos 90, pode-se dizer, por meio da Tabela 1 e gráficos, que os municípios aumentaram sua participação no volume da arrecadação total do país¹⁰.

Tabela 1
Arrecadação e Disposição Final da Receita Tributária, por Nível de Governo
(1960-2000)

ANO	Arrecadação Própria				Receita Disponível				Total	
	União	Estados	Munic.	Total	União	Estados	Munic.	Total	% PIB	Índice
	A	B	C	Soma	E	F	G	Soma	I	J
1960	63,9	31,3	4,7	100,0	59,4	34,0	6,5	100,0	17,4	18,7
1965	63,6	30,8	5,6	100,0	54,9	35,0	10,2	100,0	18,8	24,9
1970	65,0	32,2	2,8	100,0	58,7	30,6	10,7	100,0	24,7	48,3
1975	70,8	26,1	3,1	100,0	64,8	25,7	9,5	100,0	22,7	71,9

¹⁰ Ao longo dos anos 90, os municípios passaram a contar com outras fontes de financiamento: o Sistema Único de Saúde, iniciado com a Lei 8.080/90 e 8.142/90, e alterado pela Lei 9.797/99; e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Lei 9.424/96), que, na verdade, redireciona recursos dos Estados e dos Municípios condicionando-os ao número de alunos matriculados no Ensino Fundamental.



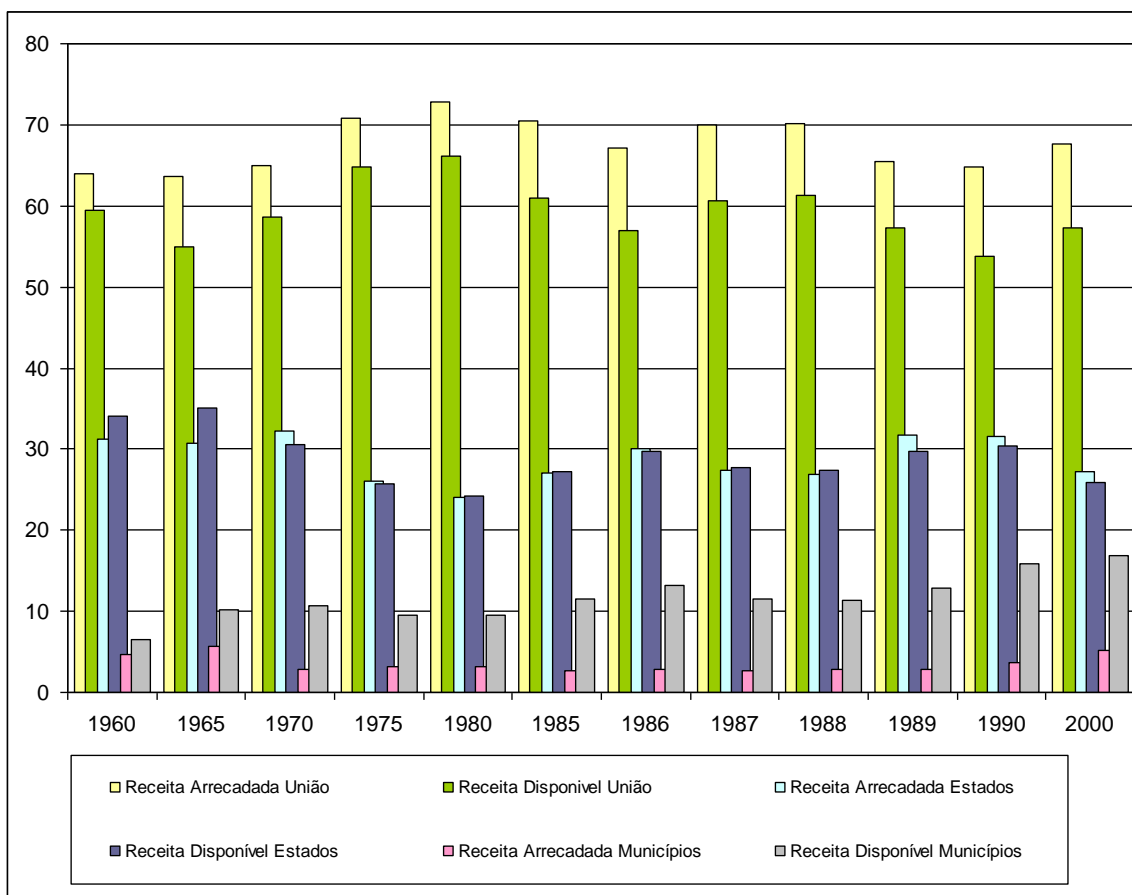
Escola de Formação Política Miguel Arraes

1980	72,8	24,0	3,2	100,0	66,2	24,3	9,5	100,0	22,4	100,0
1985	70,4	27,0	2,6	100,0	61,0	27,3	11,6	100,0	20,7	97,8
1986	67,1	30,1	2,8	100,0	57,0	29,8	13,2	100,0	22,3	113,5
1987	69,9	27,4	2,7	100,0	60,7	27,8	11,5	100,0	21,5	113,0
1988	70,2	26,9	2,9	100,0	61,3	27,4	11,4	100,0	20,8	109,3
1989	65,4	31,7	2,9	100,0	57,3	29,8	12,9	100,0	20,6	112,1
1990	64,8	31,6	3,6	100,0	53,8	30,4	15,9	100,0	26,4	137,6
2000	67,7	27,2	5,1	100,0	57,3	25,9	16,9	100,0	33,4	-

Fonte: Serra, José e AFONSO, José Roberto Rodrigues. As Finanças Públicas Municipais: Trajetórias e Mitos. Unicamp-IE – Campinas. 1992. Os dados de 2000 foram extraídos do Boletim Informe-se, 29, BNDES.

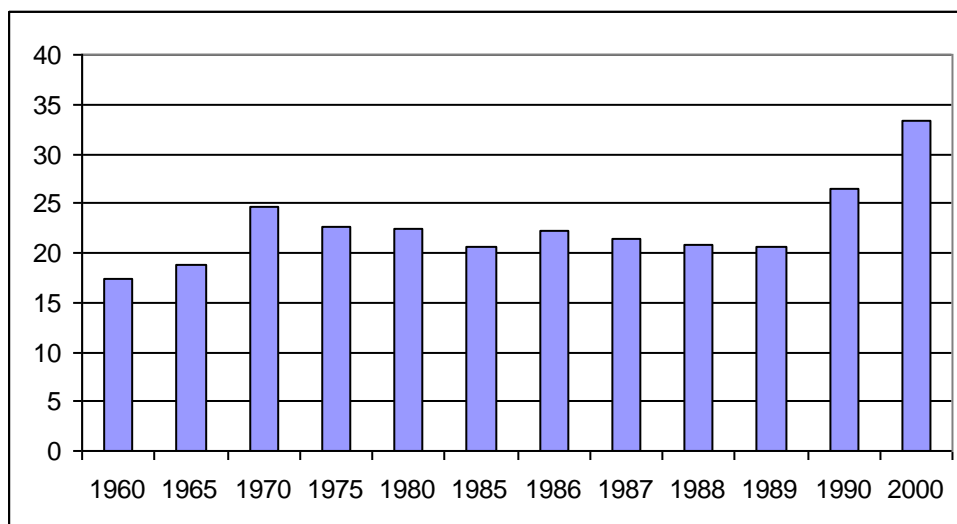
Notas: **Receita Tributária** é um conceito amplo das contas nacionais (impostos, taxas e contribuições, inclusive para seguridade social e exclusive para fundos dos trabalhadores – FGTS e até 1988, PIS/PASEP). **Arrecadação própria** é a arrecadação líquida (de incentivos) obtida pela administração direta e descentralizada. **Receita Disponível** é a arrecadação própria mais e/ou menos transferências recebidas e/ou desembolsadas de/para outras esferas de governo devido a repartição constitucional legal de tributos (inclusive salário-educação) mensurado cf. regime de caixa e com base nos valores transferidos, ou seja, correspondem aos valores efetivamente pagos. Repartição de impostos estaduais estimada a partir de 1987. Excluídas transferências negociadas, convênios (inclusive de saúde) e ressarcimento de gastos. **Índice** é a evolução real (base = 1980) com atualização de valores pelo Deflator Implícito do PIB.

Arrecadação Própria e Receita Disponível





% PIB



O governo federal, para enfrentar o seu desequilíbrio financeiro, adotou sucessivas medidas que pioraram a qualidade da tributação e dos serviços prestados. Na área tributária ocorreu a criação de novos tributos e a elevação das alíquotas dos já existentes, em particular daqueles não sujeitos à partilha com estados e municípios, o que ocasionou uma queda na qualidade do sistema tributário sem, contudo, acarretar um equacionamento definitivo de seu problema de desequilíbrio. Do lado do gasto, a adoção de políticas restritivas visando ao controle do déficit gerou um processo acentuado de descentralização, a chamada “operação desmonte”. O processo, por não decorrer de um plano previamente negociado com os governos subnacionais, comprometeu ainda mais a ação governamental, principalmente na área social, posto que estados e municípios, apesar do significativo fortalecimento financeiro, não foram capazes de atender à ampliação de atribuições.

Em resumo, a distribuição atual da receita tributária entre os níveis de governo é fruto de negociação política realizada à época da elaboração da Constituição de 1988. Nela não se fez o casamento de recursos e encargos, o que vem causando deterioração da qualidade tanto da tributação como dos serviços públicos. Como a base para a distribuição do FPE, do FPM e dos fundos de desenvolvimento regional e de compensação das exportações de produtos industrializados é composta exclusivamente pelas arrecadações do IR e do IPI —



comprometendo 47% da arrecadação do primeiro e 57% da do último —, existe o estímulo para que a União recomponha sua receita utilizando outros tributos, cuja qualidade é muito pior do que a daqueles. Além disso, os critérios de rateio dos fundos de participação, principalmente o do FPM, carecem de revisão. É preciso também ordenar e aprofundar o processo de descentralização para que melhore a qualidade do gasto público. Isso requer mudanças também nas fontes de receita, posto que as atribuições do governo em que as oportunidades de descentralização são maiores — saúde, assistência social e educação — contam com recursos cativos no nível federal.

Quadro 2 - Sistema Tributário Nacional de Impostos, por Constituição Nacional, segundo Níveis de Governo - (1946-1967-1988)

Constituição de 1946 e Emenda Constitucional Nº5/61	Constituição de 1967	Constituição de 1988
<p style="text-align: center;">UNIÃO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Imposto de Importação - Imposto de Consumo - Impostos Únicos - Imposto de Renda - Imposto sobre Transferência de Fundos para o Exterior - Imposto sobre Negócios sobre Economia - Impostos Extraordinários - Impostos Especiais 	<p style="text-align: center;">UNIÃO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Imposto de Renda –IR - Imposto sobre Produção Industrial –IPI - Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes - Imposto sobre Energia Elétrica - Imposto sobre Transporte e Telecomunicações - Imposto sobre Minerais –IVM - Imposto sobre Operações Financeiras - Imposto sobre Importação - Imposto sobre Exportação - Imposto Territorial Rural – ITR 	<p style="text-align: center;">UNIÃO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Imposto de Renda –IR - Imposto sobre Produção Industrial –IPI - Imposto sobre Operações Financeiras - Imposto sobre Importação - Imposto sobre Exportação - Imposto sobre Propriedade Rural - Imposto sobre Grandes Fortunas - Imposto sobre Lucro (Contribuição Social) - Imposto sobre Faturamento (Contribuição Social)
<p style="text-align: center;">ESTADOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - IVC - Imposto sobre Transmissão (<i>Causa-Mortis</i>) - Imposto sobre Exportação - Imposto sobre Atos Regulados por Lei Estadual - Impostos Especiais 	<p style="text-align: center;">ESTADOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Imposto sobre Circulação de Mercadorias –ICM - Imposto sobre Transmissão de Propriedade Imobiliária 	<p style="text-align: center;">ESTADOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS - Imposto sobre Transmissão de Propriedade Imobiliária (<i>Causa-Mortis</i>) - Imposto sobre Propriedade de Veículos –IPVA - Imposto sobre Adicional do IR Federal
<p style="text-align: center;">MUNICÍPIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Imposto Territorial Rural - Imposto de Transmissão Intervivos - IPTU - Imposto de Indústrias e Profissões 	<p style="text-align: center;">MUNICÍPIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Imposto sobre Prestação de Serviços - Imposto sobre Propriedade Imobiliária Urbana 	<p style="text-align: center;">MUNICÍPIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Imposto sobre Prestação de Serviços –ISS - Imposto sobre Propriedade Imobiliária Urbana –IPTU - Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis –



- Imposto de Licença		IVVC
- Imposto sobre Diversões Públicas		- Imposto sobre Transmissão de Propriedade Imobiliária “intervivos”
- Imposto sobre Atos de Sobre Economia		

Fonte: Constituições de 1967 e 1988 e LONGO, Carlos Alberto. Finanças Governamentais num Regime Federativo: um Estudo sobre a Distribuição de Receitas e Encargos entre Esferas de Governo no Brasil. FEA-USP. São Paulo, 1982.

c. Incidência sobre fatores de Produção

Analisa-se a seguir a evolução da carga por grupos de tributos. Duas formas de grupamento foram consideradas. Na primeira, os tributos são distribuídos entre as principais bases de incidência (comércio exterior, tributos domésticos sobre bens e serviços, sobre a renda etc.). Trata-se de classificação feita pelos autores, seguindo aproximadamente a metodologia do Fundo Monetário Internacional (FMI), para criar valores comparáveis com os de outros países. Na segunda, os tributos são classificados em diretos e indiretos, seguindo a metodologia tradicional das contas nacionais.

Considerados os tributos classificados em diretos e indiretos, verifica-se que as participações dos dois grupamentos na receita total são muito próximas ao longo de toda a década de 80. Observa-se ligeira predominância dos impostos diretos em 1982 e no período 1984/87 e o inverso nos demais anos. A partir de 1990 os tributos indiretos são claramente o grupamento dominante.

A distribuição da carga tributária revela desequilíbrio quando os tributos são grupados por principais bases de incidência e exagero na participação dos tributos sobre bens e serviços na arrecadação total.

Os tributos sobre bens e serviços apresentam, em todos os anos da década de 80, participação entre 40% e 45% da receita total. Nos anos 90, aumenta a participação desses impostos na receita total, oscilando entre 46% e 52%. A carga desse grupo de tributos, que nos anos 80 atingiu, em média, 10,4% do PIB, elevou-se nos sete primeiros anos da década de 90, apresentando uma média de 13,3% do PIB. O crescimento é explicado em grande parte pelo aumento da arrecadação de impostos cumulativos — Contribuição para o Financiamento da



Seguridade Social (Cofins); contribuição para o Programa de Integração Social (PIS); Imposto sobre Serviços (ISS) de qualquer natureza; e, em 1994, Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF) — e significa deterioração da qualidade da tributação.

Os impostos sobre comércio exterior apresentam participação relativamente estável ao longo de todo o período considerado, representando, em média, menos que 2% da receita total. Trata-se de uma carga de cerca de 0,5% do PIB que, como se verá adiante, é similar à de muitos outros países.

Ao contrário dos tributos sobre o comércio exterior, salienta-se a baixa participação na arrecadação total da tributação sobre o patrimônio e, sobretudo, a renda.

A participação dos impostos sobre o patrimônio na receita total supera 1,5% em apenas três anos recentes do período considerado (1991, 1995 e 1996). Há uma clara relação inversa da carga desse grupo de tributos com o nível e a aceleração da inflação. A explicação é o fato de os dois principais impostos dessa categoria serem o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), cujas cobranças baseiam-se em avaliações antecipadas dos bens — o mesmo ocorre com o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), mas a carga deste imposto é quase nula em todo o período considerado.

A carga de tributos incidentes sobre renda apresentou uma significativa e contínua elevação desde 1980 até 1985, quando atingiu 5,1% do PIB. Desde então, são poucos os anos em que a carga superou essa marca, a despeito do acréscimo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) ao rol de tributos desse grupo a partir de 1989. Com isso, a participação do grupo na arrecadação total foi em todos os anos, exceto 1989, inferior aos 21,3% registrados em 1985.

A baixa participação da tributação sobre a renda e sobre o patrimônio exprime uma preferência da União por tributos que sejam de mais fácil arrecadação, como os que utilizam o faturamento como base impositiva. Tais tributos, ainda que de pior qualidade, possuem elevada produtividade fiscal, especialmente em contextos inflacionários. Note-se também que



suas arrecadações não são partilhadas com as unidades subnacionais, o que é outro motivo para a preferência.

No grupamento de tributos incidentes sobre a mão-de-obra a carga mostra-se relativamente estável no período, oscilando em torno de 7% do PIB (exceto em 1982, quando superou os 9%). Sua participação na arrecadação total ficou próxima aos 30% ao longo dos anos 80 (exceto em 1982 e 1988/89). Já na década de 90, a participação na arrecadação média dos sete anos considerados foi menor (25,3%).

A observação da distribuição da carga tributária brasileira por tributos revela que, a despeito do grande número de tributos existente no país¹¹, a arrecadação concentra-se em poucos deles. Em 1996, cerca de ¼ da receita tributária provém de um único imposto, o ICMS. Os cinco principais — ICMS, Contribuição para a Previdência Social, IR, Cofins e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) — são responsáveis por mais de 70% da arrecadação total; e os 10 maiores, por cerca de 87%.

Entre os 10 maiores tributos incluem-se os três cumulativos que existiam em 1996 — a Cofins, o PIS e o ISS —, responsáveis em conjunto por arrecadação equivalente a 4% do PIB. Se somarmos a isso algo como 1% do PIB por conta da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), que não era cobrada em 1996 e está entre os 10 maiores em 1997, concluímos que os impostos cumulativos constituem cerca de 17% da arrecadação total.

Esse tipo de tributo é prejudicial à eficiência econômica, pois distorce preços relativos e estimula a integração vertical da produção, aumentando custos. A competitividade dos produtos nacionais estrangeiros — tanto no mercado vis-à-vis externo como no interno — reduz-se, não só pelo aumento dos custos, mas também pelo fato de que tais tributos implicam adoção do princípio de origem no comércio internacional, posto que incidem sobre exportações e não sobre importações. Isto é problemático num contexto de globalização econômica, que exige harmonização internacional dos sistemas tributários nacionais, dado que todos os nossos principais parceiros comerciais adotam o princípio de destino.

¹¹ Atualmente no Brasil existem 17 diferentes impostos, taxas ou contribuições incidentes.



Também quanto aos impostos sobre valor adicionado temos problemas de harmonização a enfrentar. A importância do ICMS revela uma peculiaridade do nosso sistema tributário: o Brasil é o único país do mundo em que o maior tributo arrecadado na economia é um imposto sobre o valor adicionado regido por leis subnacionais. A harmonização internacional pressupõe a harmonização dos subsistemas tributários domésticos e as regras constitucionais a esse respeito são falhas, propiciando sonegação e “guerras fiscais” entre estados, nocivas às suas finanças públicas e ao país.

Em síntese, verifica-se que o patamar mais elevado da carga tributária atingido na década de 90 deveu-se essencialmente ao aumento da carga de tributos incidentes sobre bens e serviços, explicado em boa parte pelo crescimento da carga de impostos cumulativos. Tais impostos todos incluídos entre os 10 de maior arrecadação, são, do ponto de vista econômico, de péssima qualidade, prejudicando o desempenho do setor produtivo. Temos sérios problemas alocativos e de harmonização a enfrentar, incluindo entre os últimos a harmonização interna do ICMS. Temos também problemas de equidade. A carga de tributos sobre a renda é relativamente baixa, especialmente a do incidente sobre pessoas físicas, o mesmo podendo ser dito a respeito dos impostos sobre o patrimônio. É bem verdade que os últimos, em virtude da estabilização decorrente do Plano Real, praticamente triplicaram sua participação na receita total nos dois anos finais da série em relação à média dos demais anos do período considerado. Mas nenhum deles figura entre os 10 principais tributos e sua carga pouco representa na carga global.

Esta realidade dos anos 90 não se altera substancialmente no período mais recentes. Em 2002¹², o ICMS manteve-se como tributo que proporciona a maior receita, sendo responsável por 22,3% da arrecadação nacional. Cerca de 72% da arrecadação está concentrada em 5 tributos: ICMS, Contribuição para a Previdência Social, IR, Cofins e FGTS. Expandindo a análise para os dez principais impostos chega-se a 88%.

Assim como no período anterior, a distribuição da carga tributária por incidência mostra-se desequilibrada, onde os tributos sobre bens e serviços possuem uma participação exagerada

¹² Como apresentado no Informe-se nº54 do BNDES, no ano de 2002 houve o crescimento bem acima da média da CSLL e do IR, em virtude de pagamentos atrasados dos fundos de pensão. O único tributo a apresentar queda foi o Imposto sobre Importações, em função da desvalorização cambial. Destaca-se também, a criação da CIDE, que incide sobre combustíveis e que respondeu por 1,5% do total arrecadado.



na arrecadação geral. Os impostos indiretos somaram 48% da carga global, sendo relativamente menor a participação dos tributos incidentes sobre a renda e o patrimônio (impostos diretos), representando 21% da carga.

Outra característica do atual sistema tributário é a elevada participação de tributos cumulativos¹³. Somando todos os tributos que possuem características de incidência em cascata¹⁴, concluímos que os gravames cumulativos foram responsáveis pela arrecadação de 8% do PIB e que constituem cerca de 22% da arrecadação global.

3. Sistema Orçamentário Nacional

a. Sistema Orçamentário

O orçamento público, no Brasil, está disposto na Constituição Federal de 1988 como um conjunto de peças orçamentárias que são estabelecidas pelo Executivo, por meio de Lei. Os instrumentos são: Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Orçamento Geral e Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF apresentados a seguir e detalhados na Aula 2 do Módulo IV deste curso.

PPA - Plano Plurianual – define de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e os programas do governo, devendo ser encaminhado ao Congresso, no primeiro ano de cada administração.

LDO – Lei das Diretrizes Orçamentárias – estabelece as prioridades das despesas de capital, alterações de política tributária e os objetivos do programa governamental de fomento, para o exercício fiscal subsequente, enviado ao parlamento no mês de abril de cada ano, em acordo às determinações da Constituição Federal, Constituições Estaduais/Distrital e Leis Orgânicas Municipais, respectivamente para União, Estados/Distrito Federal e Municípios.

¹³ Tributos cuja incidência é repassada por toda a cadeia de valor.

¹⁴ Os tributos com características cumulativas são: Cofins, CPMF, ISS, IOF, CIDE e o PIS/PASEP, sendo que este último deixou de ser cumulativo no final de 2002.



LOA – Lei Orçamentária Anual (também denominada de “Orçamento Geral”) – estima a receita, aloca recursos e fixa as despesas, em consonância com o Plano Plurianual e as diretrizes estabelecidas na LDO, por meio do orçamento fiscal das administrações públicas direta e indireta, do orçamento de investimento das empresas estatais e do orçamento de seguridade social (assistência médico-hospitalar, pensões e aposentadorias) do governo. Além de definir sua própria proposta, o Poder Executivo consolida as propostas recebidas dos Poderes Legislativo e Judiciário (no caso da União e Estados/Distrito Federal), e as encaminha ao Congresso/Assembléias legislativas/Câmaras Municipais, para exame, modificações e aprovação, até o dia 31 de agosto de cada ano, juntamente com um diagnóstico da situação econômica do ente devedor.

O Orçamento Geral é o instrumento fundamental da atuação dos Governos Federal, Estadual/Distrital e Municipal especificando as formas das intervenções governamentais na economia por meio da tributação e do dispêndio.

Lei 4320 - Os princípios básicos que regem a elaboração do orçamento estão detalhados na Lei nº 4.320/64. Essa lei determina que o orçamento contenha discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade (cada órgão público possui apenas um orçamento), universalidade (o orçamento inclui todas as receitas e despesas) e anualidade (o orçamento cobre todo o ano fiscal).

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, sancionada no dia 04/05/2000, estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade e gestão fiscal mediante ações em que se previnam os riscos e corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Em virtude disso, determina critérios de fixação e cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e, o principal, obediência aos limites e condições no que se refere à renúncia de receita, geração de despesas (especialmente de pessoal, seguridade social e serviços de terceiros), a dívida pública, operações de crédito (inclusive por antecipação de receita orçamentária), concessão de garantias e inscrição a título de restos a pagar.



b. Ciclo Orçamentário

Como ensina Orin Cope, "o ciclo orçamentário pode ser definido como uma série de passos, que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas".

Esse processo articulado ou ciclo orçamentário resulta da singular natureza do orçamento, que tem sido entendido como um instrumento político, por estabelecer parâmetros para a cobrança de tributos, fixar limites para a realização de gastos públicos, definir responsabilidades e articular parte expressiva do sistema de "checks and balances" constituído pela sociedade para controlar o exercício do Poder que esta defere ao Estado.

A literatura especializada apresenta o Ciclo Orçamentário, em geral, como compreendendo um conjunto de quatro grandes fases, cuja materialização se estende por um período de vários anos, quais sejam: a) elaboração e apresentação; b) autorização Legislativa; c) programação e execução; d) avaliação e controle.

A primeira destas, a cargo do Poder Executivo, envolve além das tarefas relacionadas à estimativa da receita, um conjunto de atividades, normalmente referidas como formulação do programa de trabalho, a compatibilização das propostas à luz das prioridades estabelecidas e dos recursos disponíveis; e a montagem da proposta a ser submetida à apreciação do Legislativo.

A segunda fase, compreende a tramitação da proposta de orçamento no Poder Legislativo, onde as estimativas de receita são revistas, as alternativas são reavaliadas, os programas de trabalho são modificados através de emendas e os parâmetros de execução são formalmente estabelecidos.

Na terceira fase, o orçamento é programado, isto é, são definidos os cronogramas de desembolso executado, acompanhado e parcialmente avaliado, sobretudo por intermédio dos mecanismos e entidades de controle interno e das inspeções realizadas pelos órgãos de controle externo, notadamente pelos Tribunais de Contas.



Finalmente, na fase de avaliação e controle, parte da qual ocorre concomitantemente com a de execução, são produzidos os balanços – segundo as normas legais pertinentes à matéria – estes são apreciados e auditados pelos órgãos auxiliares do Poder Legislativo (Tribunal de Contas e Assessorias Especializadas) e as contas julgadas pelo Parlamento. Analisaremos a seguir cada uma das fases do ciclo orçamentário.

○ Fase do Planejamento Plurianual

Esta fase é caracterizada pela formulação da proposta do plano plurianual, segundo o que estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição: "estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada".

Como processo, tais etapas compreendem: o diagnóstico da realidade presente, o delineamento de cenários de futuro desejado, a articulação de estratégias para sua realização e das respectivas políticas de apoio, a definição de prioridades e a formulação de programas de intervenção sobre a realidade -- com vistas ao atingimento dos objetivos estabelecidos segundo a ordem de prioridade fixada e dentro dos recursos disponíveis -- e o acompanhamento da execução e avaliação de resultados.

○ Fase de Apreciação e adequação do plano Plurianual

Esta fase é caracterizada pelas deliberações do Poder Legislativo sobre as macro-orientações de política pública - diretrizes, objetivos e metas - que deverão orientar a ação da administração pública, num determinado período de tempo, bem como à distribuição e alocação de recursos para investimentos, despesas destes decorrentes e programas de duração continuada. A apreciação e adequação do plano plurianual pelo Poder Legislativo envolve um conjunto de atividades, desenvolvidas em quatro etapas bem caracterizadas, dentre as quais merecem destaque:

1ª Etapa - Recepção e divulgação do projeto;

2ª Etapa - Proposição de emendas;



3ª Etapa - Apreciação do projeto e emendas pelas comissões encarregadas;

4ª Etapa - Decisão pelo parlamento.

- Fase de proposição de Metas e Prioridades e de Formulação de políticas de Alocação de Recursos

Esta fase é materializada pela elaboração da proposta de LDO, pelo Poder Executivo, a qual, nos termos do que estabelece o art. 165, § 2º, da Constituição Federal: "compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento".

Em termos de conteúdo, as Propostas de LDO do Poder Executivo têm como seria natural esperar, buscado assegurar o máximo de flexibilidade para a execução dos orçamentos -- inclusive pela garantia da autorização para a abertura de créditos suplementares e para a imposição de contingenciamentos -- e, por outro, restringir, tanto quanto possível, a introdução de emendas pelo Congresso Nacional.

- Fase de Apreciação e Adequação da LDO

A fase de apreciação e adequação da LDO é caracterizada pela atuação do Congresso Nacional no detalhamento das políticas públicas fixadas no Plano Plurianual para fins de implementação no curto prazo. Por intermédio desta atuação o Parlamento testa a consistência das propostas do Poder Executivo quanto a sua oportunidade e adequação - dado que a natureza dos seus processos possibilita a que os conflitos de interesse sejam resolvidos de modo relativamente pacífico - e assegura o acatamento aos planos estabelecidos. Além disso, como assinalado a pouco, se utiliza deste instrumento para definir a forma e o conteúdo dos orçamentos e para fixar normas básicas de execução.

- Fase de Elaboração da Proposta da Lei Orçamentária Anual



Esta fase, realizada sob a responsabilidade do Poder Executivo - com o suporte das estruturas técnicas do Poder Executivo (Ministérios e Secretarias) - compreende, basicamente, as seguintes atividades:

- a) reavaliação do instrumental metodológico pelos órgãos técnicos do Poder Executivo e preparação de estimativas de receita e dos gastos básicos;
- b) elaboração de manuais e instrumentos de coleta de dados e de formalização de propostas de programação pela área responsável pela elaboração do orçamento;
- c) elaboração das propostas pelas unidades orçamentárias de cada pasta ou órgão equivalente e sua remessa às unidades setoriais de planejamento e orçamento;
- d) formulação das propostas setoriais, dentro dos parâmetros estabelecidos pelo PPA e LDO e de acordo com as diretrizes e orientações das unidades de coordenação do Governo (limites) e da gerência superior do órgão (prioridades);
- e) compatibilização (cortes e correções) e integração (ajustes e consolidações) das propostas setoriais na Proposta de Lei Orçamentária Anual, pela área responsável pela elaboração do orçamento, e elaboração dos documentos com informações complementares;
- f) revisão final pela área responsável pela elaboração do orçamento, adequação da Proposta às orientações do Chefe do Executivo e elaboração da exposição de motivos de encaminhamento;
- g) preparação dos documentos que compõem da Proposta de Lei Orçamentária Anual e seus anexos, e seu encaminhamento ao Congresso Nacional, Assembleias Legislativas/Distrital e Câmaras Municipais, durante o mês de agosto, em acordo as datas estabelecidas nos seus respectivos marcos legais.

○ Fase de Apreciação, Adequação e Autorização Legislação

Esta fase, sendo desencadeada mais ou menos na mesma época que a apreciação do Projeto de LDO pelo Parlamento. Ela se desdobra em seis etapas bem definidas e envolve as seguintes atividades:



1ª Etapa - Organização das atividades;

2ª Etapa - Recepção e divulgação do projeto;

3ª Etapa - Estabelecimento de normas e proposição de emendas;

4ª Etapa - Apreciação pelas relatorias parciais e setoriais;

5ª Etapa - Compatibilização e consolidação dos relatórios setoriais;

6ª Etapa - Decisão pelo Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Distrital e Câmaras Municipais.

Um aspecto crítico neste processo, evidenciado pelo que ocorreu nos últimos anos, é o elevado número de emendas que os Parlamentares têm proposto ao projeto de Lei Orçamentária Anual. Além disso, o acolhimento de um elevado número de emendas tende a criar uma série de dificuldades para que se possa ultimar a montagem do Orçamento no âmbito do Parlamento dentro do prazo constitucional, isto é, até o final de cada sessão legislativa. Essa situação vem se tornando insustentável, motivando várias propostas no sentido de limitar, ainda mais, o número de emendas facultado a cada parlamentar, bem como de restringir a aprovação das emendas àquelas vinculadas a um número limitado de programas, ressalvadas as de evidente caráter institucional.

- Fase de Execução Orçamentária

A forma regular de programação e execução da despesa pública é aquela disciplinada pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 e suas alterações posteriores. Segundo tais normas as dotações consignadas pelo Orçamento Anual a uma unidade orçamentária podem ser executadas através de aplicações diretas (a própria unidade gasta seus recursos), de transferências (uma outra unidade é que gastará os recursos) e de movimentação por órgãos centrais de administração geral (na forma indicada pelo art. 66 da Lei nº 4.320), através de destaques, de provisões ou da centralização de parte das dotações. Em qualquer destes casos, observar-se-á o procedimento legal do empenho, liquidação e pagamento, dentro dos limites fixados na programação financeira.



Em todos estes casos a execução da despesa deve subordinar-se ao imperativo definido no art. 167, II, da Constituição, que veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Não obstante, as necessidades do atual período de transição - em que o envolvimento do Legislativo na elaboração orçamentária se acha em processo de amadurecimento e consolidação - acabaram por determinar o surgimento de uma forma especial: a execução antecipada do orçamento ainda não convertido em lei. A principal determinante desta inovação - que se pretende seja transitória - foi a de evitar os prejuízos que adviriam para a sociedade se ocorresse a total paralisação da administração pública pela inexistência de um orçamento aprovado no início do exercício.

Outro aspecto relevante, na prática mais recente da execução orçamentária, é a simplificação das transferências a Estados e Municípios. Isso tem ocorrido tanto no que se refere àquelas decorrentes de imperativos constitucionais - cujos repasses foram automatizados através de leis específicas - quanto àquelas decorrentes de programação no orçamento, normalmente referidas por "transferências voluntárias", que interessam mais ao presente tema, dado que as primeiras correspondem ao partilhamento de receitas e não propriamente à execução orçamentária. Uma evidência disso é a norma articulada no art. 26, da Lei nº 8.447, de 21 de julho de 1992 (LDO para 1993), que estabelece:

"As dotações nominalmente identificadas na lei orçamentária anual ou em seus créditos adicionais, para Estado, Distrito Federal ou Município serão liberadas mediante requerimento e apresentação de plano de aplicação, observado o disposto no art. 25, desde que os beneficiários não estejam inadimplentes com a União, seus órgãos e entidades da administração direta e indireta e haja disponibilidade de recursos no Tesouro Nacional, dispensada qualquer contrapartida e vedada qualquer outra exigência."

- Fase de Avaliação da Execução e Julgamento das Contas

Esta fase apresenta a mesma amplitude que a de execução do orçamento, até mesmo porque grande parte de suas atividades ocorrem concomitantemente a esta, em face da interrelação entre os procedimentos peculiares ao controle externo (aquele que é exercido por um Poder



ou instituição sobre ou atos de um outro) e aqueles relacionados ao comprometimento de dotações e à efetivação do gasto público.

A base legal para o exercício do controle externo - do qual a avaliação da execução orçamentária (em seus múltiplos aspectos), a apreciação das contas e o julgamento destas constituem a essência - acha-se estabelecida na Constituição, na Lei nº 4.320, no Decreto-lei nº 200 e na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que regula o funcionamento do Tribunal de Contas da União, Constituições Estaduais no que concerne as diretrizes para atuação dos Tribunais de Contas dos Municípios.

A Constituição, em seus arts. 70 a 75 e 166, § 1º, detalha as principais competências do Congresso Nacional na área da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e de suas entidades e define as macro-responsabilidades do Tribunal de Contas e da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, ampliando-as, em relação à Constituição anterior, por passar a abranger também as áreas operacional e patrimonial, o controle da aplicação de subvenções e das renúncias de receitas, por definir que tais atividades de fiscalização devem avaliar os atos quanto à legalidade, legitimidade e economicidade e por deixar claro que as entidades da administração indireta acham-se sujeitas a tais ações de controle externo.

O Decreto-lei nº 200, em seu Título X, "DAS NORMAS DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E DE CONTABILIDADE", estabelece um conjunto de normas orientadas para a prestação de contas, exigindo que as unidades da administração direta observem um "plano de contas único", instituindo parâmetros para o acompanhamento da execução orçamentária e para a apropriação de custos e definindo procedimentos para a prestação de contas e para a responsabilização de agentes públicos no caso de irregularidades na execução de gastos públicos.

A Lei nº 4.320, de 1964, a par de outros aspectos, define a abrangência do controle da execução orçamentária, indica a forma e o conteúdo do controle interno (aquele exercido no âmbito de cada Poder) e promove a caracterização do controle externo. Segundo se acha estabelecido no título "DO CONTROLE EXTERNO" desta Lei, art. 81, "O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da



administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento".

Quanto à Lei nº 8.443, que sucede ao Decreto-lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967, cumpre salientar que esta amplia, consideravelmente, do ponto de vista legal, as atribuições e responsabilidades do Tribunal de Contas da União, enfatizando a sua competência para proceder atos de fiscalização por iniciativa própria e para realizar auditorias por solicitação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Além disso, passa a ter competência para exercer ações mais efetivas de fiscalização sobre as admissões de pessoal (art. 39), e sobre os atos e contratos em que a administração pública federal seja parte (arts. 41 a 47). Quanto à apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente (art. 36) a nova Lei nada inova em relação à anterior, sugerindo que estas são encaminhadas ao TCU para que este as examine do ponto de vista técnico e administrativo, numa atividade típica de controle externo.

5. Considerações finais.

A fim de concluirmos o atual Estudo, resta-nos perguntar se, por um lado, em vista da carga tributária e da estrutura fiscal brasileira, sobre quem incidem os impostos, ou seja, como inicialmente apresentado, quem paga as contas do governo. Por outro lado, estabelecida à receita tributária dos três níveis de governo, necessitamos saber o impacto da alocação dos recursos na distribuição de renda da população, entendendo esta distribuição como sendo materializada pela utilização dos recursos públicos ou, pelas prioridades de gastos públicos.

Desta forma, queremos concluir respondendo as questões referentes ao papel distributivo do governo, tanto sob o ponto de vista tributário, quando do ponto de vista orçamentário, de oferta de serviços e políticas públicas.

Sob o ponto de vista tributário, se nós admitirmos que a desigualdade da distribuição de renda no Brasil é muito elevada, e que é desejável reduzi-la, o sistema tributário poderá desempenhar papel importante para alcançar tal objetivo.

Um imposto é progressivo se a sua taxa (relação entre o imposto e a renda) cresce com o valor da renda. Um imposto progressivo faz com que a desigualdade da distribuição da renda



após o imposto seja menor do que antes do imposto. Utilizando dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 1995-1996, Vianna *et al.* (2000) mostram que a carga tributária direta, no Brasil, é progressiva, mas que a carga tributária total é regressiva, devido à forte regressividade nos impostos indiretos.

A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 1995-1996 foi realizada pelo IBGE em nove regiões metropolitanas (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre), no município de Goiânia e no Distrito Federal. Foram utilizados dados de 16.060 famílias (unidades de consumo) da amostra, representando 12.544 mil famílias na população, incluindo 46.393 mil pessoas.

As pessoas foram distribuídas em treze estratos de renda familiar *per capita*, de maneira que cada um dos nove primeiros estratos incluísse aproximadamente 10% da população de pessoas e os quatro últimos estratos incluíssem, considerando rendas crescentes, aproximadamente 5%, 2%, os 2% seguintes e, finalmente, os 1% mais ricos. A tabela 1 mostra essa distribuição das pessoas e das famílias em treze estratos, incluindo o valor da renda *per capita* e dos tributos diretos e indiretos, também *per capita*, em Reais, com valor de 15 de setembro de 1996. Verifica-se que o número de pessoas por família tende a decrescer com a renda *per capita*, passando de 4,9 no estrato mais pobre para 2,2 no estrato mais rico.

TABELA 1

Pessoas, famílias, renda e tributos diretos e indiretos em treze estratos de renda familiar per capita para o total das onze áreas metropolitanas e urbanas

Estrato	Limite superior do estrato (R\$)	Nº de pessoas (1000)	Nº de famílias (1000)	Renda per capita (x) (R\$)	Tributo per capita (t)		
					Direto	Indireto	Total
1	59,22	4.637	940	37,99	1,26	9,83	11,09
2	87,87	4.626	1.021	73,63	2,69	13,63	16,32
3	123,97	4.653	1.157	105,59	4,78	17,61	22,39
4	164,16	4.640	1.212	143,45	8,19	21,55	29,74
5	215,65	4.637	1.199	188,51	10,73	26,69	37,42
6	286,47	4.639	1.252	247,82	15,08	29,80	44,88
7	383,51	4.641	1.304	330,89	21,90	34,67	56,57
8	565,32	4.638	1.384	464,28	32,11	44,41	76,52
9	990,86	4.641	1.414	745,16	62,37	60,53	122,90
10	1.513,91	2.320	748	1.204,22	94,71	92,32	187,03
11	2.035,71	928	328	1.750,89	177,43	117,95	295,37
12	3.701,63	927	374	2.654,66	312,84	153,48	466,32
13	167.280	466	212	6.015,53	709,43	365,04	1.074,46
Total	-	46.393	12.544	442,42	37,57	39,58	77,15

Fonte: POF de 1995-1996.



A metodologia utilizada foi desenvolvida de forma que, nos impostos diretos foram incluídos o imposto de renda, as contribuições previdenciárias, os impostos sobre bens imóveis, os impostos e taxas sobre veículos automotores, as contribuições classistas, a contribuição sobre movimentação financeira e o imposto sobre serviços. Vale sublinhar que os valores desses tributos são os declarados pelas pessoas/famílias investigadas, havendo situações de subdeclaração, como no caso da CPMF. Para o cálculo dos tributos indiretos, realizado somente para a POF de 1995-1996, foram utilizados os resultados obtidos em Silveira (2003). Efetivamente, reorganizaram-se as informações de gastos, considerando somente aqueles passíveis de tributação sobre consumo e agregando-os segundo as diferentes normas de aplicação dos tributos aqui considerados – ICMS, IPTU, PIS e Cofins. Uma descrição mais pormenorizada do procedimento utilizado no cálculo desses tributos é apresentado em Vianna *et al.* (2000).

A tabela 2 mostra que o imposto de renda e os tributos diretos são, em geral, progressivos, o que também verificamos na Figura 2. A taxa de tributos diretos cresce de 3,3% no primeiro estrato para 11,8% para os 1% mais ricos. Os tributos indiretos, por outro lado, tendem a ser regressivos, sendo que a taxa correspondente cai de 25,9% no primeiro estrato para 6,1% no estrato mais rico. Cabe lembrar que a taxa elevada nos primeiros estratos é devida, em parte, à subdeclaração dos rendimentos.



TABELA 2

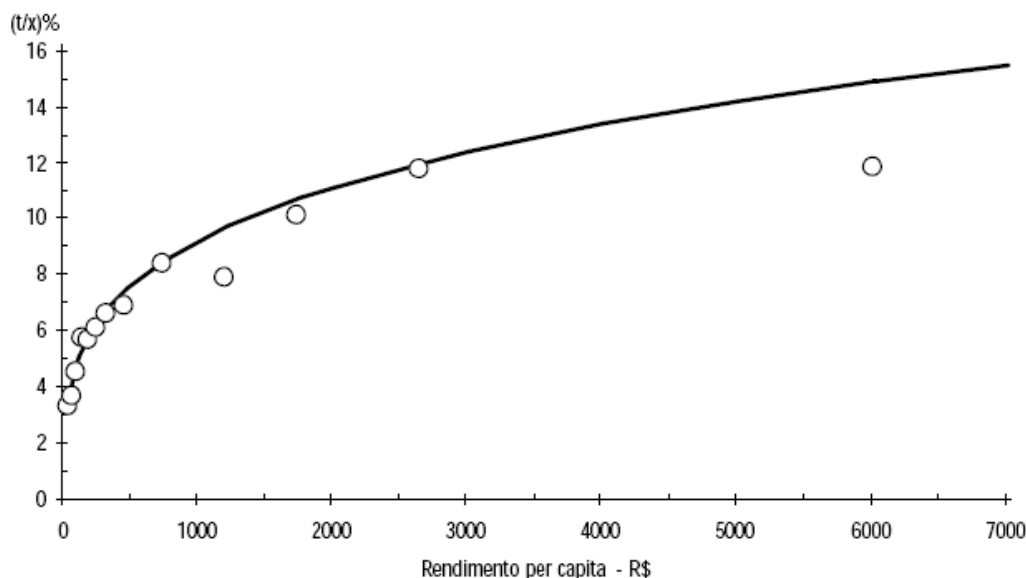
O imposto de renda e a taxa dos tributos diretos, indiretos e totais em treze estratos de renda familiar per capita para o total das onze áreas pesquisadas

Estrato	Imposto de renda per capita (R\$)	Taxa (%) de			Total de tributos
		Imposto de renda	Tributos diretos	Tributos indiretos	
1	0,00	0,00	3,32	25,88	29,20
2	0,02	0,02	3,66	18,51	22,17
3	0,03	0,03	4,53	16,68	21,21
4	0,25	0,18	5,71	15,02	20,73
5	0,45	0,24	5,69	14,16	19,85
6	0,35	0,14	6,08	12,02	18,11
7	1,12	0,34	6,62	10,48	17,10
8	2,82	0,61	6,92	9,56	16,48
9	13,27	1,78	8,37	8,12	16,49
10	27,50	2,28	7,86	7,67	15,53
11	71,54	4,09	10,13	6,74	16,87
12	138,99	5,24	11,78	5,78	17,57
13	440,36	7,32	11,79	6,07	17,86
Total	11,83	2,67	8,49	8,95	17,44

Fonte: POF de 1995-1996.

FIGURA 2

Relação entre taxa de tributos diretos e renda per capita



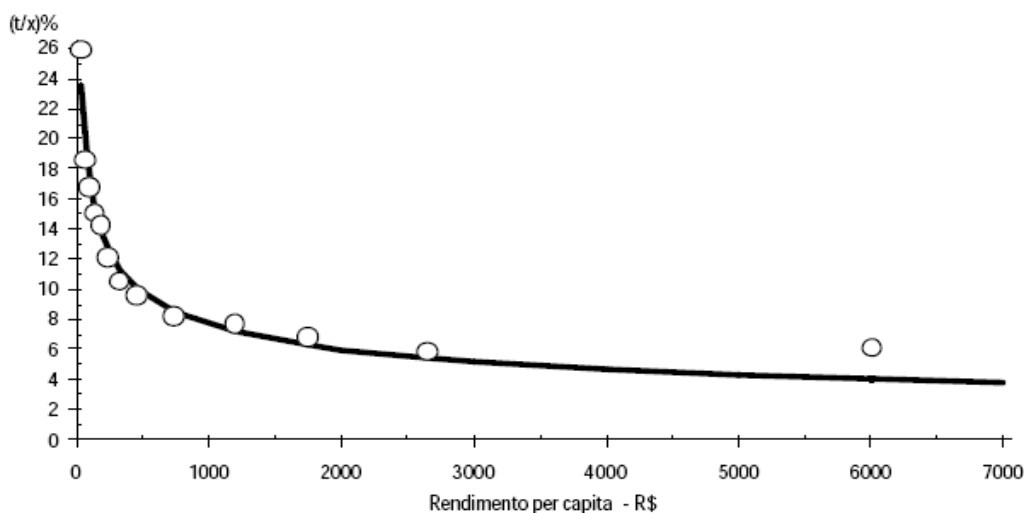
Fonte: POF de 1995-1996.

Cabe ressaltar que a própria natureza indireta dos tributos é, em parte, responsável pela sua natureza regressiva, na medida em que eles incidem sobre despesas de consumo e essas constituem uma proporção mais elevada da renda para os relativamente pobres, o que verificamos na figura a seguir. E se o objetivo do legislador é arrecadar recursos, ele pode



optar pelos tributos indiretos pelo fato de eles ficarem “camuflados” das despesas de consumo do contribuinte, dando preferência à tributação de bens de consumo com baixa elasticidade-preço da demanda, o que vai reforçar seu caráter regressivo.

FIGURA 4

Relação entre taxa de tributos indiretos e renda per capita

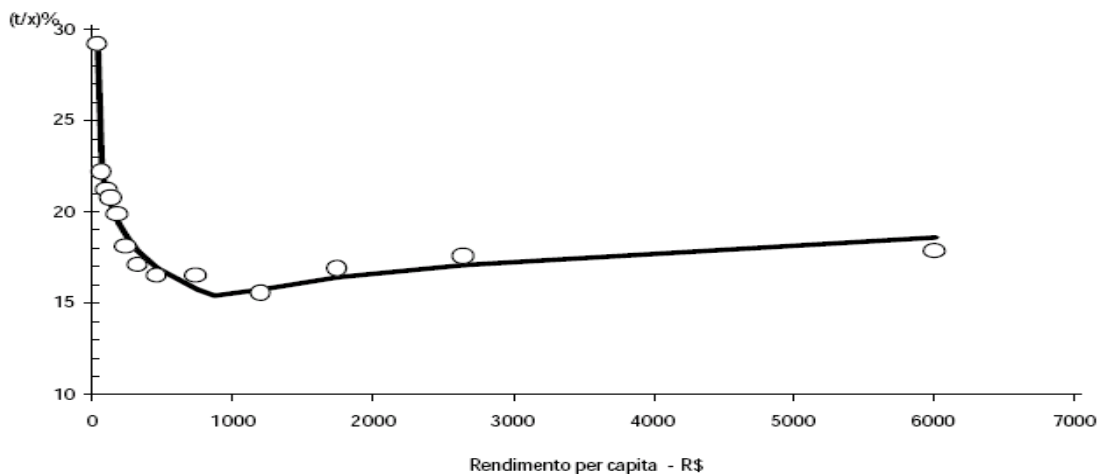
Fonte: POF de 1995-1996.

Em razão do grande peso dos tributos indiretos, o total de tributos se mostra regressivo para os dez primeiros estratos (até os 5% abaixo do 95o percentil), o que podemos verificar na Figura abaixo. A taxa total de tributos cai de 29,2% no primeiro estrato para 15,5% no décimo estrato. Nos três últimos estratos (que formam os 5% mais ricos) a taxa total de tributos aumenta, alcançando 17,9% para o centésimo mais rico.



FIGURA 7

A taxa de tributos totais (diretos e indiretos) observada e a estimativa com modelo com duas curvas



Fonte: POF de 1995-1996.

Cabe ressaltar que, pesquisa mais recente utilizando-se de dados da POF de 1995-1996 e 2002-2003, também chegou a conclusões semelhantes. Desta forma, verifica-se que a carga tributária brasileira, em virtude principalmente do grande peso dos tributos indiretos, se mostra regressiva. Ou seja, conforme aumenta a renda menor é a proporção renda-tributo, demonstrando que para a parcela mais rica da população, o esforço tributário é menor do que na parcela mais pobre ou mesmo na classe média.

Concluímos que além de uma carga tributária total comparável a de países mais desenvolvidos e ricos que o nosso, a qual inclusive encontra-se em trajetória de expansão, esta tem maior impacto sobre a população mais pobre. Assim, respondida à questão de quem paga os tributos no Brasil, resta-nos saber o impacto da alocação destes recursos para o atendimento às demandas da sociedade. Para tanto, iremos analisar a relação dos gastos públicos, em seus diferentes níveis e o comportamento da dívida pública. Como referência utilizaremos os dados para os anos de 2003, 2004 e 2005.

A continuidade de uma política fiscal extremamente restritiva e subordinada à monetária vem sendo a tônica dos últimos tempos. Apesar dos continuados recordes de arrecadação e superávit primário, o Brasil não vem conseguindo reduzir o estoque de sua dívida e, para piorar, voltou a amargar um aumento da relação entre a dívida líquida do setor público e o PIB, principal indicador de solvência das contas públicas.



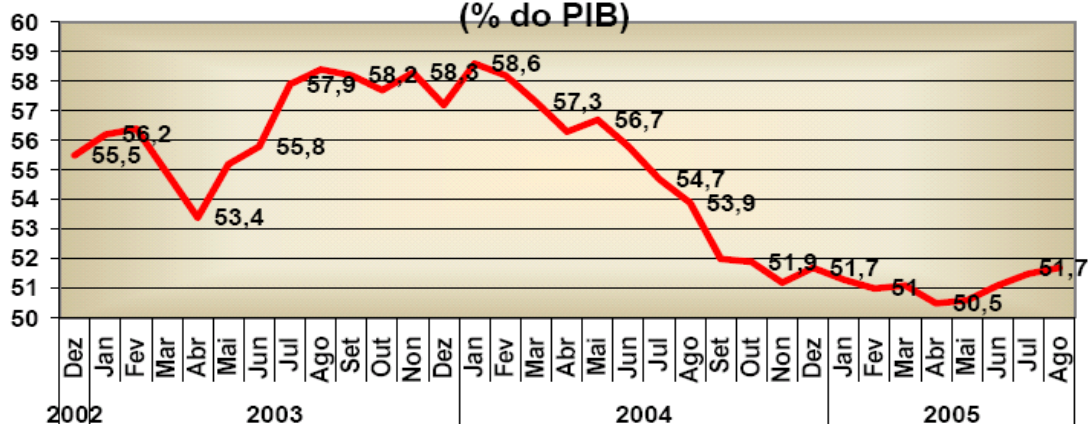
Se por um lado, a retidão com que o governo segue a cartilha neoliberal torna o país mais confiável aos olhos estrangeiros, por outro, aumenta a já gigantesca disparidade social. Vivencia-se na atualidade, o maior aperto dos gastos públicos dos últimos 10 anos. Entre os meses de janeiro a agosto de 2005, por exemplo, o setor público consolidado (União, Estados, municípios e empresas estatais) poupou nada mais nada menos do que R\$ 77,8 bilhões (recorde histórico para os 08 primeiros meses do ano) o que equivale a 6,3% do Produto Interno Bruto (PIB), segundo dados do Banco Central. Para esse resultado, o governo central (Tesouro Nacional, Banco Central e INSS) contribuiu com R\$ 49,4 bilhões, os governos regionais com 17,3 bilhões e as estatais 11,1 bilhões.

Mesmo com essa “punição” imposta à população, principalmente àqueles que mais necessitam dos serviços públicos, pela falta de gastos públicos e extrema voracidade de arrecadação, a economia não foi suficiente para cobrir os encargos da dívida. Só em agosto de 2005 o pagamento de juros subtraiu dos cofres públicos R\$ 13,4 bilhões e, no acumulado de 12 meses, o montante chega a R\$ 150,2 bilhões. De janeiro a agosto de 2005, o governo pagou R\$ 105,7 bilhões de juros (8,9% do PIB). Este valor representa um aumento de mais de 25% em relação ao mesmo período do ano anterior que não foi um ano de grandes gastos governamentais, pelo contrário. Com esse montante, o déficit nominal (receitas menos despesas, incluindo os juros), no acumulado de 2005 até agosto, foi de R\$ 26,8 bilhões (no mesmo período de 2004 era de R\$ 20,1 bilhões). Pra ser mais direto: o equivalente a 8,9% de todo o PIB brasileiro é destinado ao pagamento de juros da dívida.

Apesar de todo esse aperto adicional, a relação dívida/PIB está no mesmo patamar de dezembro de 2004, 51,7% do PIB (R\$ 973,7 bilhões). Em julho de 2005, essa relação era de 51,5% (Gráfico 2).



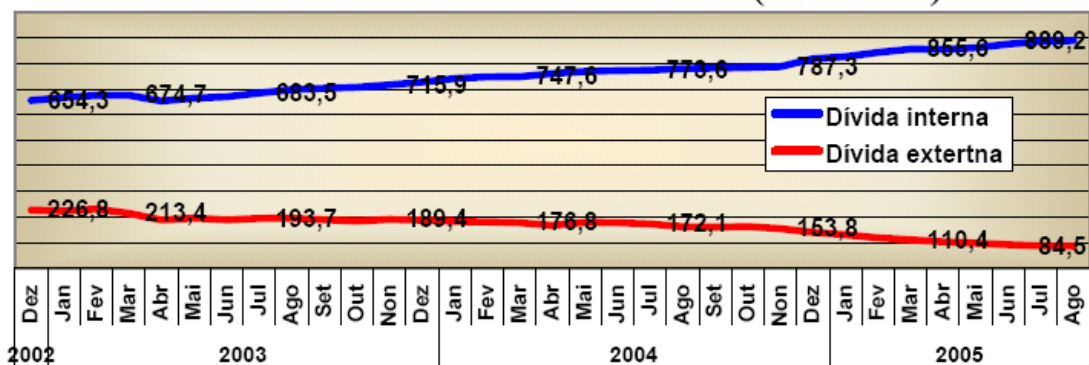
**Gráfico 2 - Dívida Líquida do Setor Público
(% do PIB)**



Fonte: Banco Central

Do total do estoque da dívida do setor público, R\$ 84,5 bilhões é externa e R\$ 889,2 bilhões é interna. Enquanto a dívida interna tem trajetória ascendente, a dívida externa tem comportamento quase que simetricamente oposto (Gráfico 3).

Gráfico 3 - Dívidas interna e externa (R\$ bilhões)

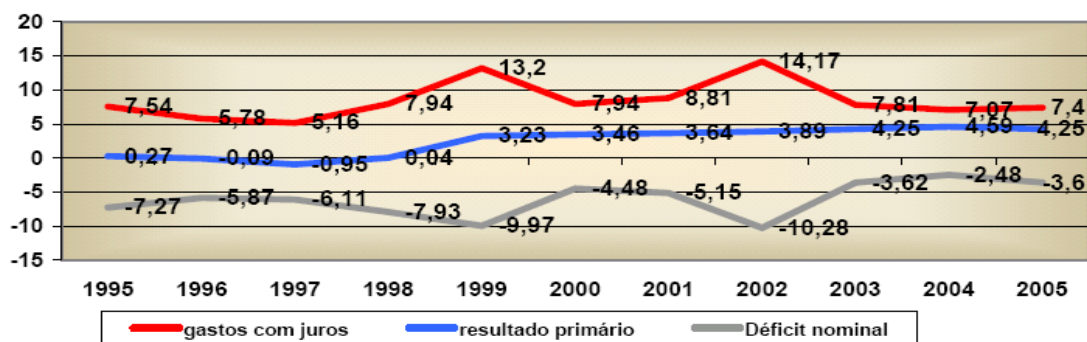


Fonte: Banco Central

Podemos ver no Gráfico 4, uma comparação entre os gastos com juros, resultado primário e o déficit nominal. É inevitável lembrar que esse montante é cerca de 20 vezes o orçamento da Bolsa-Família para o ano de 2005, principal vitrine da política social do governo.



Gráfico 4 - Contas Nacionais (% do PIB)



Fonte: Banco Central

Nesse contexto de arrecadação recorde e política de gastos restritiva, o governo vem contingenciando grande parte do orçamento. Pelos dados do Ministério do Planejamento, para o ano de 2005, até o dia 30 de setembro, 51,8% dos recursos disponíveis haviam sido comprometidos em obras. Mas apenas 22,2% foram efetivamente gastos. Um exemplo pode deixar nítida a questão da política de economia para pagamento de juros da dívida: no Ministério da Saúde, dos R\$ 2,7 bilhões autorizados para gasto naquele ano, R\$ 564,4 milhões foram empenhados, mas, até 30 de setembro, apenas R\$ 149,9 milhões foram efetivamente gastos.

Há quem diga que governar é uma “simples” questão de escolha. Se forem comparados os gastos com juros (mais do que R\$ 105 bilhões até agosto de 2005) com os gastos dos ministérios (Tabela 5), percebe-se a claramente opção do governo.

Tabela 5 – Execução Orçamentária dos Ministérios até 30 de setembro (R\$ milhões)

	Dotação Autorizada	Despesa empenhada	Despesa liquidada
Ciência e Tecnologia	656,4	118,6	82,4
Educação	974,7	224,6	114,8
Saúde	2690,5	564,4	149,9
Transportes	6332,5	2971,4	975,6
Defesa	1520,9	608,1	286,4
Desenvolvimento Agrário	1231,9	793,2	699,4
Integração Nacional	2294,9	534,7	164,4
Justiça	672,6	187,8	52,4
Agricult, pec e abastecimento	355,2	48,4	9,7
Defesa Sanitária*	169	50	26,4

Fonte: Siasi

Olharemos a questão da dívida pública e do pagamento de juros sob outro ponto de vista, o da emissão e resgate de títulos públicos. Os governos de maneira geral, porém especificamente o

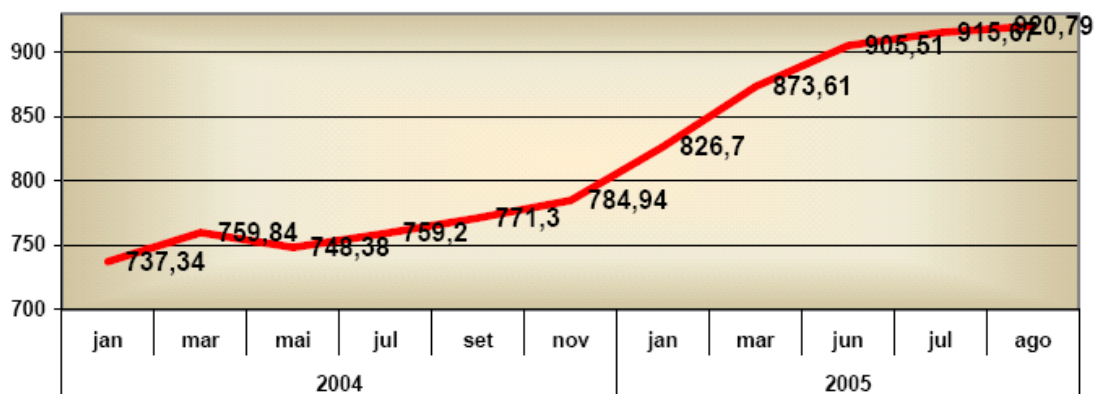


nível Federal, podem e utilizam-se da emissão de títulos com o objetivo de obterem recursos financeiros para a execução das políticas públicas, porém para tanto agregam ao chamado valor de face destes títulos, indexações referentes à taxa de juros a ser exercida.

Atualmente, apesar de os resgates de títulos públicos terem superado em R\$ 7,8 bilhões as emissões de títulos, por exemplo, em agosto de 2005, o estoque da dívida pública mobiliária financeira interna (DPMFi) subiu naquele mês 0,6%, passando de R\$ 915,67 bilhões em julho para R\$ 920,79 bilhões em agosto daquele ano (Gráfico 6). É possível constatar o peso dos juros na conta pois, apesar de um resgate significativo, o valor nominal continua sua trajetória ascendente. Entre setembro de 2004 e agosto de 2005, o total de títulos públicos em poder do mercado aumentou 19,3% ou espantosos R\$ 149,5 bilhões e esse número só não foi maior graças à apreciação do real frente o dólar (16% naquele ano) que acabou proporcionando uma redução em reais da parcela que seria paga aos detentores destes títulos, que são indexados à taxa de câmbio.

O processo deflacionário também é um componente importante em relação à dívida pública. Em agosto de 2005, graças à deflação de 0,79% registrada pelo IGP-DI, que atualiza a dívida, a correção monetária sobre o estoque da dívida líquida do setor público foi negativa em R\$ 2,1 bilhões. A deflação também beneficiou os Estados e Municípios cuja dívida renegociada junto à União é corrigida pelo mesmo índice. Segundo o Banco Central, em agosto a conta de juros dos governos regionais ficou em R\$ 1,2 bilhão, bem abaixo dos R\$ 4,6 bilhões do mesmo mês de 2004.

Gráfico 6 - DPMFi (R\$ bilhões)



Fonte: Banco Central



Como dito anteriormente, apesar do resgate líquido positivo dos títulos, houve um aumento do estoque da DPMFi. A explicação para isso é a ainda elevadíssima parcela da dívida indexada à SELIC que, como todos sabem, encontra-se ainda em nível estratosférico. Para se ter uma idéia do quão grande é o peso para as contas nacionais de se manter essa taxa em nível tão elevado, basta dizer que segundo estimativas, um mísero corte de 0,25%, que iniciou a provável trajetória descendente da taxa, representará uma economia de cerca de R\$ 1,3 bilhão de reais no ano e esse número só não é maior porque o cálculo é feito com base na média dos últimos doze meses.

Fica evidente assim, o papel da redistribuição de renda que essa taxa sobrenatural de juros exerce e a situação fica ainda mais estapafúrdia se for lembrado que 80% dos títulos estão nas mãos de apenas 20 mil famílias, conforme estudo do Prof. Márcio Pochman.

Para completar esse quadro de transferência de renda, desde setembro de 2002, o Banco Central passou a remunerar os bancos pela SELIC em troca do recolhimento do compulsório. Antes, a correção desse compulsório era limitada à remuneração oferecida pelos bancos aos clientes. Ou seja, se o banco não pagasse juros para as pessoas que deixam seu dinheiro parado em conta corrente, o Banco Central também não remunerava os bancos. No caso da poupança, o Banco Central remunerava pelo índice que corrige a caderneta – TR (taxa referencial) – mais 0,5% ao mês. Essa medida propiciou aos bancos um ganho extra de R\$ 6,4 bilhões. Entre janeiro e julho deste ano, o repasse referente ao compulsório remunerado foi de R\$ 1,404 bilhão.

Concluindo, a opção governamental pela consolidação do Brasil em altos patamares de investimento internacionais, mesmo que de curto prazo, e a necessidade de atitudes que reforcem a confiabilidade do país frente às expectativas destes investidores, desloca a alocação pública de recursos dos objetivos sociais, os quais atenderiam maior parcela da população, ou pelo menos, a parcela que tratamos anteriormente, a qual tem que arcar com o maior esforço tributário, para o pagamento de dívidas e juros, o qual atende como demonstrado interesses prioritariamente externo ou de um pequeno grupo nacional.

A metáfora da bola de neve parece ser perfeita para descrever a realidade econômica do Brasil. São duas as bolas de neve que atormentam o país. A primeira é a dívida pública. Apesar de ser paga uma quantia exorbitante de juros (R\$ 105,7 bilhões de janeiro a agosto de 2005), o seu valor nominal continua em trajetória crescente. E pior, até mesmo a relação



Dívida/PIB, principal indicador de solvência das contas públicas, parou de diminuir. A maior taxa de juros reais do mundo, além de frear o crescimento do denominador da relação, o PIB, ainda aumenta o numerador, o estoque da dívida. Sendo o crescimento do PIB outro gargalo importante para o país, porém fora do escopo deste estudo.

A segunda bola de neve da metáfora é a desigualdade social. Os cortes sistemáticos dos gastos governamentais necessários para o pagamento dos encargos da dívida aliados ao sistema regressivo de tributação e à taxa exorbitante de juros **promove uma redistribuição de renda às avessas**. E assim, a desigualdade social cresce, cresce e cresce tal qual uma bola de neve.